



Resolución 2014S-317-14 del Ararteko, de 5 de mayo de 2014, sobre la calidad ambiental de las aguas del pantano de Oiola por la que se sugiere al Departamento de Salud y a la Agencia Vasca del Agua –URA- establecer un procedimiento para el control de la calidad de las aguas utilizadas para la captación de agua potable conforme a los requisitos recogidos en el artículo 7.2 de la Directiva 2000/60/CE

Antecedentes

- 1. Queja por el incidente de contaminación del agua del pantano de Oiola en la campaña 2013-2014.** La Plataforma Ecologista Ezpitsua de Barakaldo nos ha planteado en febrero de 2014 un nuevo incidente de contaminación que afecta a la calidad ambiental de las aguas del pantano de Oiola, en Bizkaia, destinado a la red de abastecimiento de agua potable para la población de Barakaldo.

La reclamación recibida expone que, durante la campaña de seguimiento del periodo 2013-2014 realizada por la Agencia Vasca del Agua URA, la red de vigilancia de la calidad de las aguas del pantano ha detectado restos del plaguicida hexaclorociclohexano (HCH) en el punto de muestreo (OIO-ESC 1), ubicado en el manantial Ángela, una escorrentía que aporta al arroyo La Gorriga que vierte al embalse de Oiola. A la vista de los valores paramétricos detectados en algunas analíticas la plataforma plantea que el problema de contaminación de esta sustancia peligrosa y prioritaria continúa y que siguen aportándose aguas contaminadas con HCH al embalse Oiola. Entre otras, se refieren a la analítica realizada el 8 de noviembre de 2013 (30 ng/l) y el 28 de enero de 2014 (26 ng/l).



En su escrito de queja, la plataforma menciona que ha presentado varios escritos denunciando esta situación de contaminación ante la Agencia Vasca del Agua-Ur Agentzia (URA) y ante el Departamento de Salud del Gobierno Vasco. En esos escritos recoge las incertidumbres que persisten hasta la fecha desde el episodio de contaminación de HCH que se inició en el año 2008. Considera que actualmente el riesgo para la salud humana se mantiene ya que el agua se está utilizando para uso humano mientras el HCH sigue entrando en el pantano y continua depositándose en el sedimento y biota. Por ello solicita la suspensión de la conexión del pantano de Oiola al sistema de abastecimiento de agua. También plantea tomar medidas para analizar el origen del foco de HCH y un plan de remediación de los focos de contaminación y de la contaminación que por arrastre continua recibiendo periódicamente el pantano. Para ello, han vuelto a solicitar a URA que realice una analítica del sedimento y biota en los puntos del pantano donde ya se analizó en el año 2009. Por todo ello, considera necesaria la convocatoria de la comisión de seguimiento del embalse de Oiola y que en ella se promueva la participación del grupo de trabajo de la UPV/EHU que realizó varios estudios sobre la relación entre la cuenca de La Gorriga y la contaminación de HCH del pantano.

En definitiva, la plataforma acude al Ararteko para reclamar la necesidad de que las administraciones concernidas por esta cuestión continúen con las medidas adecuadas para solventar los incidentes de contaminación que han venido sucediéndose en las aguas del pantano de Oiola. Su pretensión es evitar el uso del pantano para la captación de agua potable, al menos hasta lograr suprimir el arrastre de HCH al pantano, evaluar su evolución en el sedimento y biota y mantener durante un periodo de tiempo continuado un buen estado de esta masa de agua.

- 2. Solicitud de información a URA y al Departamento de Salud del Gobierno Vasco sobre los criterios de calidad de las aguas exigidos a las aguas destinadas a la producción de agua potable.** Admitida a trámite esta reclamación nos hemos dirigido a ambas administraciones para exponer la

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: (+34) 945 135 118 Faxa: (+34) 945 135 102



calidad medioambiental de las aguas del pantano de Oiola destinadas a la producción de agua de consumo para la población de Barakaldo.

En esos términos hemos solicitado un informe a la Agencia Vasca del Agua sobre los criterios de calidad ambiental exigidos a las aguas destinadas a la producción de agua potable, en los términos del artículo 7 de la Directiva 2000/60/CE de 23 de octubre de 2000 –conocida como Directiva Marco del Agua (DMA)- respecto a la concentración de HCH en el agua, en el sedimento y en la biota. En este caso, solicitamos información sobre si, conforme a los criterios de la Directiva Marco del Agua, las aguas del pantano de Oiola cumplen con las normas de calidad ambiental (NCA) recogidas en el Real Decreto 60/2011, de 21 de enero, sobre las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, y sobre si esta masa de agua dispone de un buen estado químico que permita su destino para aguas de producción de agua potable.

Asimismo, nos hemos dirigido al Departamento de Salud para recabar información sobre el cumplimiento del protocolo existente fijado en el 2013 en relación con las últimas analíticas en las que se ha detectado la presencia de HCH en el punto OIO-ESC 1.

- 3. Información de URA.** La Agencia Vasca del Agua-Ur Agentzia nos ha remitido un informe en el que contesta a las cuestiones expuestas.

Sobre los criterios de calidad ambiental exigidos a las aguas destinadas a la producción de agua potable, considera que estas masas de agua tienen la consideración de zonas protegidas, por lo que deben cumplir con los objetivos medioambientales propios de las aguas superficiales y velar para que se aplique el régimen de depuración de aguas recogido en la Directiva 98/83/CE de agua potable. El Real Decreto 60/2011, de 21 de enero, sobre las normas de calidad

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: (+34) 945 135 118 Faxe: (+34) 945 135 102

ambiental en el ámbito de la política de aguas, establece las NCA definidas como la concentración de un determinado contaminante en el agua, sedimento o biota que no debe superarse en aras a la protección de la salud humana y el medio ambiente. En el caso del hexaclorociclohexano (HCH) se identifica como sustancia peligrosa prioritaria y se establece una concentración media anual máxima de 0,02 µg/l -20 ng/l- y una concentración máxima anual de 0,04 µg/l -40 ng/l-. En todo caso URA considera que no existen normas de calidad ambiental en el HCH para la biota ni para el sedimento. Por otra parte, el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, establece los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano. En esta norma no hay referencia directa al HCH sino a los plaguicidas en general. En ese caso establece unos valores paramétricos de las aguas puestas a disposición del consumidor que deben cumplir con el objetivo de protección de la salud de 0,50 µg/l -500 ng/l- total de plaguicidas y 0,10 µg/l -100 ng/l- plaguicida individual.

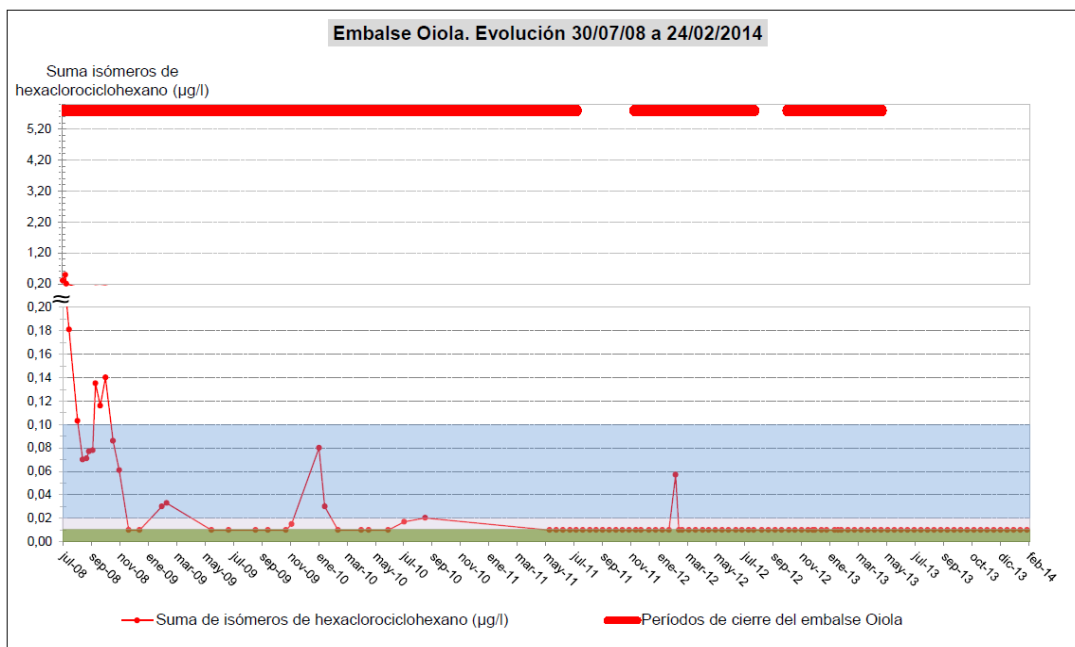
En definitiva, en el caso de las captaciones de agua para el consumo, el objetivo medioambiental es el cumplimiento de ambas normativas de calidad ambiental (RD 60/2011) y de consumo humano (RD 140/2003). En todo caso la Agencia considera que *“Sin embargo, siempre y cuando se garantice la salubridad del agua de consumo, el cumplimiento de las NCA no debe considerarse como requisito para poder calificar el agua de una captación como apta para la producción de aguas de consumo humano”*.

En relación con el estado químico que permita el destino de las aguas de producción de agua potable URA considera que es el Departamento de Salud del Gobierno Vasco, como autoridad sanitaria, el órgano competente para establecer si una masa de agua puede destinarse a la producción de agua potable o no. El resto de agentes intervinientes (Agencia Vasca del Agua y la correspondiente Unidad de Control y Vigilancia) informan de la situación de la captación y, en todo caso, actúan en coordinación con la autoridad sanitaria.

En esos términos expone que el artículo 7.2 del Real Decreto 140/2003 indica que los organismos de cuenca y las administraciones hidráulicas facilitan periódicamente a la autoridad sanitaria y al gestor los resultados analíticos del agua destinada a la producción de agua de consumo humano, conforme a los parámetros descritos en el anexo 1 del Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica. En caso de sospecha de presencia en el agua de contaminantes que entrañen un riesgo para la salud de la población, los organismos de cuenca y las Administraciones hidráulicas en coordinación con la autoridad sanitaria determinarán y evaluarán la presencia de dichas sustancias. Por ello insiste en que, conforme a estos preceptos, el cumplimiento previo de la normativa de calidad ambiental de las aguas no es un requisito para que el agua de una captación se considere apta para la producción de aguas de consumo humano.

Por otro lado, atendiendo a lo indicado en el Decreto 178/2002, de 16 de julio, por el que se regula el sistema de control, vigilancia e información de la calidad de las aguas de consumo público, son las Unidades de Control y Vigilancia las que elaboran y ejecutan los programas anuales de control y vigilancia de los sistemas de abastecimiento y de la calidad de sus aguas.

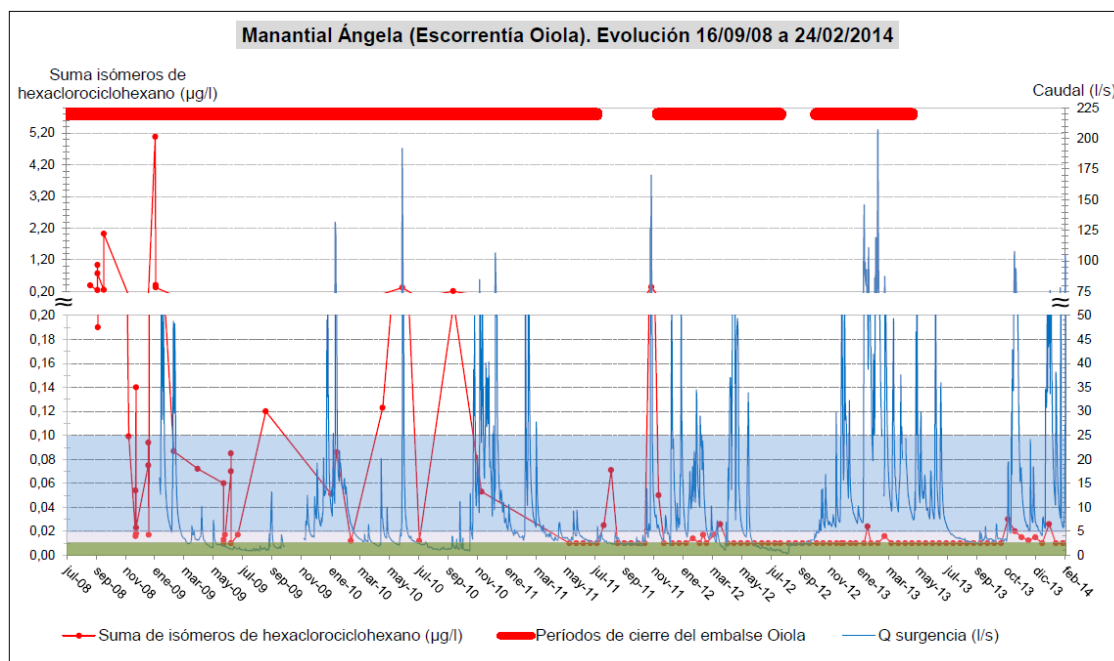
Sobre el estado de las aguas del pantano los resultados de los muestreos quincenales del pantano reflejan que, en los dos últimos años, los valores han sido siempre inferiores al límite de cuantificación (0,010 µg/l 10 ng/l). En el periodo 2011-2013 el máximo sumatorio de HCH registrado fue de 0,057 µg/l -57 ng/l- en marzo de 2012. En todo caso, URA concluye que *“las aguas del embalse Oiola presentan buen estado químico y cumplen en la actualidad con las normas de calidad establecidas en el Real Decreto 60/2011”*.



Respecto a las medidas tomadas para evaluar la presencia de HCH en el embalse, se realizan un control semanal con muestreos alternos realizados por URA y por el Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia. También URA realiza un control quincenal de la escorrentía del manantial Ángela (OIO-ESC 1) con objeto de obtener datos que ayuden a la toma de decisiones. El informe de URA expone que *“Hasta la fecha los resultados obtenidos en dicho punto de control ratifican la hipótesis del progresivo agotamiento del foco de contaminación”*.

Por otro parte, URA anuncia que estos controles en agua serán complementados en la primavera de 2014 con la determinación de concentraciones de HCH en los sedimentos del embalse.

En el caso de los muestreos realizados por URA en la escorrentía del manantial Ángela (OIO-ESC 1) los datos de 2011-2013 para el HCH presenta unos valores en 2011 de 0,343 µg/l -343 ng/l- (con un promedio de 0,031 µg/l -31) ng/l, en 2012 0,026 µg/l -26 ng/l- y en 2013 de 0,030 µg/l -30 ng/l-.



Por último señala que se ha dado respuesta al escrito de la Plataforma en el cual se efectuaban distintas peticiones relativas al embalse Oiola. También está prevista la inmediata publicación de las evoluciones de las concentraciones de HCH registradas en el embalse de Oiola y en la escorrentía del manantial Ángela, a través de la página web de URA, y su actualización quincenal, con el objeto de que esta Información sea accesible a todos los interesados de una forma directa.

4. **Respuesta del Departamento de Salud del Gobierno Vasco.** Por su parte la administración sanitaria nos ha remitido un informe sobre cumplimiento del protocolo fijado en el 2013 para el uso del embalse Oiola para consumo. Según se refiere el citado protocolo se cumple en todos sus términos. Semanalmente se realiza un muestreo para determinación de isómeros de HCH en el embalse, en el punto de captación de agua para consumo. En ninguno de estos muestreos se ha detectado ningún isómero de HCH. El punto de muestreo OIO ESC 1 no está contemplado en el protocolo, se trata de un punto que utiliza URA dentro de sus actividades y competencias. Asimismo ha sido confirmada la respuesta a la Plataforma no considerando que resulte preciso convocar una reunión de la Comisión de seguimiento.

A la vista de estas reclamaciones, tras analizar el planteamiento de las quejas y de la información remitida por las distintas administraciones con competencia en esta materia, hemos estimado oportuno remitirle las siguientes:

Consideraciones

1. **Objeto de la reclamación.** El objeto de la reclamación presentada por la plataforma Ezpitsua plantea la calidad ambiental de las aguas del pantano de Oiola en el periodo 2013-2014 tras los niveles de HCH detectados en la muestra tomada en la escorrentía del manantial Ángela (OIO-ESC 1). Según exponen esta cuestión debe ser evaluada por las administraciones competentes para determinar la idoneidad de la utilización del embalse de Oiola para la captación del agua potable para el abastecimiento de la población de Barakaldo.



Este colectivo manifiesta su preocupación para que las administraciones públicas garanticen de forma adecuada la calidad de las aguas de consumo de la población de Barakaldo ante las aportaciones esporádicas derivadas de un foco de contaminación de HCH en el entorno del pantano desde el año 2008. Por otro lado, la asociación ecologista ha venido reivindicando ante la administración competente la correcta aplicación de la normativa de aguas respecto a las exigencias medioambientales de las masas de agua utilizadas para la captación de agua potable.

En ese contexto, la Plataforma plantea una serie de medidas para que sean valoradas en la Comisión de seguimiento creada entre las administraciones implicadas en la gestión de este foco de contaminación. Por ello ha solicitado la convocatoria de la comisión para buscar una adecuada solución al último incidente de HCH en el pantano de Oiola y tomar las medidas para suspender definitivamente la contaminación de HCH en agua, sedimento y biota y garantizar que el agua destinada al abastecimiento reúne las exigencias medioambientales y sanitarias requeridas.

2. **Anteriores resoluciones del Ararteko.** Esta reclamación en referencia a incidentes anteriores ya han sido planteada por la plataforma con anterioridad ante esta institución dando lugar a dos resoluciones que mencionamos a continuación.

Por un lado la [Resolución del Ararteko, de 19 de marzo de 2012](#), por la que se concluye la intervención del Ararteko sobre las medidas tomadas para garantizar la calidad del agua del embalse de Oiola. En esta resolución recordábamos la obligación de dar información puntual, suficiente, y actualizada a la Plataforma sobre la gestión de la calidad del agua del embalse de Oiola. Asimismo le indicábamos al Departamento de Salud que propiciase mecanismos de participación y sistemas de información en relación con la gestión de la calidad de las aguas de consumo. Respecto al control de calidad planteábamos la

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: (+34) 945 135 118 Faxe: (+34) 945 135 102



necesidad de comprobar y justificar el cumplimiento de los parámetros fijados en el protocolo y evaluar la presencia de HCH como sustancia peligrosa prioritaria en el pantano de Oiola para interrumpir o suprimir su presencia.

Posteriormente, la [Resolución del Ararteko de fecha 25 de febrero de 2013](#) sobre el seguimiento del control de la calidad de las aguas de abastecimiento urbano procedente del pantano de Oiola tras un incidente en noviembre de 2012. En esta segunda resolución concluimos que el Departamento de Salud estaba poniendo los medios para garantizar los mecanismos de participación y de acceso a la información que mencionábamos en nuestra anterior resolución. En todo caso proponíamos que valorase tomar medidas para validar la ausencia de HCH tanto en el agua como en la biota y en los sedimentos del pantano de Oiola. Sobre el acceso a la información de la calidad de las aguas, el Departamento de Salud debía continuar remitiendo la información obtenida y facilitar la asistencia técnica suficiente para garantizar una adecuada comprensión de los datos obtenidos.

Durante la tramitación de esas reclamaciones, tanto la administración hidráulica –la Agencia Vasca del Agua/UR Agentzia– como la administración sanitaria –el Departamento de Salud– nos han remitido toda la información y aclaraciones requeridas sobre los distintos incidentes denunciados por la presencia de HCH en el entorno del pantano.

Asimismo, el Ararteko ha promovido una reunión en septiembre de 2012 entre la Plataforma y ambas administraciones en las que estas últimas ofrecieron respuesta a las cuestiones y aclaraciones formuladas.

3. La calidad del agua procedente del pantano de Oiola y su consideración de agua potable y salubre conforme a los criterios sanitarios. La principal

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: (+34) 945 135 118 Faxe: (+34) 945 135 102

preocupación que expone la plataforma es la calidad del agua que se consume en Barakaldo. Los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano vienen recogidos en el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero. En el caso de los plaguicidas, como es el caso del HCH, la normativa sanitaria ha fijado unos valores de concentración máximos de 0,10 µg/l 100 ng/l- de cada plaguicida individual. Esta disposición traspone la Directiva 98/83/CE del Consejo de 3 de noviembre de 1998, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (Directiva agua de consumo humano). Hay que precisar que, por debajo de esos valores paramétricos, las administraciones sanitarias consideran que el agua es salubre y apta para el consumo humano.

En la información remitida observamos que la administración sanitaria ha podido constatar que el agua que actualmente consume la población de Barakaldo cumple con los valores paramétricos de las aguas de consumo humano establecidos en el Real Decreto 140/2003.

En el caso del agua proveniente del pantano de Oiola –tratada en la estación depuradora de aguas de Basatxu– únicamente en julio de 2008 se detectaron unos niveles de HCH 0,192 µg/l –192 ng/l– que excedían de los valores paramétricos del RD 140/2003. Con posterioridad el pantano ha estado desconectado con la red de abastecimiento hasta abril de 2013 (salvo dos breves periodos en 2011 y 2012). Durante esos periodos, y tras su posterior conexión a la red de abastecimiento de Barakaldo, los informes y analíticas remitidos recogen que se ha cumplido con los valores de calidad de las aguas de consumo humano.

En conclusión, salvo el momento puntual en el que fue detectado el primer episodio de contaminación de HCH durante julio de 2008, el agua proveniente del pantano de Oiola para el consumo de la población de Barakaldo ha tenido la consideración de agua salubre y apta para el consumo.

- 4. Otros requisitos exigibles a las masas de agua utilizadas para la captación de agua potable.** Dicho lo anterior debemos precisar que la queja de la Plataforma ecologista incide en la obligación de exigir a las masas de aguas destinadas a la producción de agua para el consumo humano un requisito previo a la determinación de la calidad sanitaria, la determinación del buen estado ecológico y químico de las masas de agua.

La plataforma considera que, en cumplimiento de la normativa de calidad ambiental de las aguas continentales, la administración competente debe calificar el agua del pantano como apta para la captación o para la producción de agua potable.

- 5. Normativa comunitaria de aplicación respecto a las aguas utilizadas para la captación de agua potable.** Esta cuestión requiere una aclaración previa sobre el actual marco jurídico que regula los requisitos de las aguas utilizadas para la captación de agua potable. El artículo 7 –denominado “*Aguas utilizadas para la captación de agua potable*”– de la Directiva 2000/60 de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco del Agua) regula expresamente esta cuestión.

El artículo 7.1 recoge la obligación de identificar en cada demarcación hidrográfica las masas de aguas destinadas a la captación de agua potable y efectuar un seguimiento de su estado ecológico y químico de conformidad con el anexo V de la DMA.

El artículo 7.2 establece como requisito:

*“En lo que se refiere a todas las masas de agua especificadas con arreglo al apartado 1, **además de cumplir los objetivos del artículo 4** de conformidad con lo dispuesto en la presente Directiva con respecto a las masas de agua superficial, **incluidas las normas de calidad** establecidas a nivel comunitario con arreglo al artículo 16, los Estados miembros velarán por que, en el régimen de depuración de aguas que se aplique y de conformidad con la normativa comunitaria, **el agua obtenida cumpla los requisitos de la Directiva 80/778/CEE, modificada por la Directiva 98/83/CE**”.*

Por tanto, lo que establece este apartado es que las aguas utilizadas para la captación de agua potable deben cumplir con un doble requisito. Deben cumplir con los objetivos de calidad ambiental de las aguas superficiales –previstos en la Directiva 2008/1005/CE, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas– y, al mismo tiempo, las exigencias específicas previstas para las aguas destinadas al consumo humano derivadas de la Directiva 98/83/CE. (Directiva agua de consumo humano).

Este artículo recoge una obligación dirigida a los Estados miembros para que incorporen en su derecho interno la definición de las masas de agua calificadas con la categoría de zonas protegidas y los requisitos sanitarios y medioambientales para calificar estas aguas aptas para la producción de agua potable.

6. **Obligación de trasponer de forma adecuada la normativa comunitaria sobre aguas utilizadas para la captación de agua potable.** Como señalábamos en nuestra anterior resolución resulta necesario transponer de forma adecuada a la normativa interna los requisitos recogidos en esta directiva comunitaria. Ello se pone de manifiesto respecto a las previsiones recogidas en el ordenamiento jurídico español que pueden implicar una mala aplicación o la no conformidad con las obligaciones dimanantes de la Directiva. La transposición de las obligaciones de una forma clara, precisa e inequívoca es esencial para asegurar

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: (+34) 945 135 118 Faxa: (+34) 945 135 102

los derechos de la ciudadanía y determinar las obligaciones de las administraciones públicas.

Las cuestiones que alega la plataforma ecologista reclamante sobre la aplicación directa de la DMA frente a las disposiciones de derecho interno que pudieran resultar contradictorias debe resolverse apelando al efecto directo de las normas comunitarias.

La aprobación de las directivas comunitarias y el transcurso del plazo para su transposición tienen efectos directos para las administraciones competentes en su aplicación. Las directivas comunitarias exigen que los Estados Miembros alcancen el resultado requerido dentro del plazo de transposición. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas –Sentencia de 19 de noviembre de 1991, C-6/90 y C-9/90 *Francovich*– ha reconocido el efecto directo de aquellas disposiciones incondicionales y precisas, que no hayan sido traspuestas en plazo o cuando las medidas elegidas no sean conformes al resultado exigido.

De este modo, desde la conclusión del plazo para la transposición de la Directiva Marco del Agua, las disposiciones claras y precisas, como las señaladas en el artículo 7 apartado segundo, resultan exigibles directamente a los Estados miembros, desplazando del ordenamiento las disposiciones nacionales que resulten contrarias a estas obligaciones y a los derechos que ellas generan.

Conforme al principio de eficacia directa del Derecho comunitario, hay que entender de aplicación ese doble requisito sanitario y medioambiental para poder determinar cuáles son las masas de aguas utilizadas para la captación de aguas para consumo humano y las medidas administrativas para garantizar el cumplimiento de los requisitos de la DMA.

La falta de transposición adecuada es una cuestión que corresponde determinar a todos los operadores jurídicos y, en última instancia, a las instituciones comunitarias. Por otro lado, hay que precisar que la transposición en el Derecho interno es una cuestión en directa relación con el marco competencial e institucional en el que se organiza el Estado Español. En todo caso la directa aplicación del Derecho Comunitario es una cuestión que compete a todos los agentes e instituciones que intervienen en su aplicación.

En este caso, sin perjuicio de lo anterior y en el marco estricto de nuestra valoración, resulta de interés señalar las eventuales distorsiones que han podido observarse en la aplicación de este artículo y que afectan a disposiciones de relevancia para este caso, como es el supuesto del artículo 7 del RD 140/2003 en cuanto establece las exigencias sanitarias para las aguas de consumo humano conforme a unos criterios que no recogen íntegramente los mencionados por el artículo 7.2 de la Directiva Marco del Agua.

Este marco legal de aplicación a las aguas utilizadas para la captación de aguas potables no ha implicado, como a nuestro juicio hubiera correspondido, una correcta adecuación de algunas disposiciones estatales que pueden resultar contrarias al Derecho Comunitario.

El artículo 7.3 del RD 140/2003 establece que la administración hidráulica debe facilitar información sobre los parámetros de calidad descritos en el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (Reglamento de Planificación Hidrológica RPH) aprobado por el Real Decreto 927/1988, de 29 de julio. Sin embargo, la versión consolidada de este RPH¹ mantiene vigente la referencia a los niveles de calidad exigida a las aguas superficiales destinadas a la producción de

1

agua potable que incorporan los niveles de la ya derogada Directiva 75/440/CEE². Asimismo, en este caso, la Orden de 11 de mayo de 1988, sobre características básicas de calidad que deben ser mantenidas en las corrientes de agua superficiales cuando sean destinadas a la producción de agua potable, mantiene idénticos parámetros de calidad, cuando estos han debido ser revisados en los términos de la DMA.

La obligación de trasponer el Derecho comunitario, en este caso la Directiva Marco del Agua, implica la obligación de las administraciones públicas que intervienen en esta materia de aplicar directamente el doble criterio sanitario señalado en el artículo 7.2 de la DMA tanto en el caso del artículo 7 del Real Decreto 140/2003 como en el anexo 1 que recoge el Real Decreto 927/1988.

La falta de transposición adecuada de la DMA ha sido puesta de manifiesto por la Comisión Europea en varias actuaciones seguidas contra el Estado español por incumplir las obligaciones que le incumben respecto a esta materia. La reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 24 de octubre de 2013 –asunto C-151/12–, ha condenado expresamente al Estado español por no adoptar en tiempo las medidas necesarias para garantizar la correcta transposición del artículo 7.2 de la Directiva 2000/60/CE³.

La cuestión sobre la correcta transposición de este artículo seguiría –en nuestra opinión– sin estar suficientemente claro en nuestro ordenamiento jurídico. En cualquier caso, debería ser resuelta por la Comisión Europea, órgano competente en la salvaguarda de la aplicación del Derecho Comunitario. El Dictamen motivado de la Comisión Europea de 18 de marzo de 2010

2

3

c(2010)1495 sobre el cumplimiento de las obligaciones de la DMA señalaba sobre el artículo 7.2 lo siguiente:

“En relación a la transposición del apartado 2 del Artículo 7 de la DMA la Comisión constata el reconocimiento por las autoridades de la no transposición de dicha obligación, sin que pueda aceptar la pretensión de que esta disposición ya se encuentra recogida en el ordenamiento español a través tanto de la legislación de sanidad (Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establece los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano) sobre aguas potables como en la legislación de aguas.

En efecto, la obligación de la DMA consiste no sólo en que se cumplan los objetivos del artículo 4 y se respeten los requisitos de la Directiva 80/778/CEE, modificada por la Directiva 98/83/CE, en el punto en el que el agua es suministrada al consumidor sino en que se especifique, en los planes hidrológicos dentro de cada demarcación hidrográfica, cómo se van a proteger las masas de agua utilizadas para la captación de agua potable y las destinadas a tal uso en el futuro.

Adicionalmente, la Comisión constata que la normativa sanitaria no puede transponer las obligaciones derivadas del apartado 2 del artículo 7 de la DMA en tanto que no protege de ningún modo la masa de agua. A ello se añade que la legislación de aguas tampoco contiene una transposición apropiada dado que no recoge la obligación de que, junto con los objetivos del artículo 4, se asegure el cumplimiento de los estándares del agua potable teniendo en cuenta el tratamiento aplicado.

Considerando que el ámbito de aplicación de la DMA es las masas de agua, se trata de aplicar medidas de protección para las mismas con el fin de asegurar ese objetivo adicional, siendo la selección de las medidas concretas una facultad del Estado miembro.”

En conclusión, la interpretación que hace la propia Comisión Europea de esta disposición implica la obligación de establecer un marco legal en el que las aguas destinadas a la captación cumplan con los objetivos medioambientales y con los requisitos sanitarios de las aguas de consumo humano. Asimismo, señala que los planes hidrológicos de cada demarcación deben incorporar expresamente esta cuestión y recoger los planes de acción para la protección de estas masas de aguas.

7. **Normas de calidad ambiental exigibles a las aguas destinadas a la producción de agua potable.** El primer requisito que recoge el artículo 7.2 de la DMA es que las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable se consideren como zonas protegidas y cumplan con los objetivos medioambientales del artículo 4. Esta disposición exige poner en práctica programas de medidas específicas en los planes hidrológicos de cuenca para alcanzar un buen estado en las aguas superficiales –a más tardar– quince años después de la entrada en vigor de la Directiva (22 de diciembre de 2015). También exige, conforme con su artículo 16, aplicar medidas concretas contra la contaminación química de las aguas. En especial, para interrumpir, o suprimir gradualmente, los vertidos o pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias que impliquen un riesgo significativo para el medio acuático o a través de él. Para ello la normativa comunitaria establece que deben fijarse listados de esas sustancias peligrosas prioritarias y concretarse normas de calidad ambiental en las aguas superficiales y, en la tendencia a largo plazo, en los sedimentos y en la biota.

Ha sido la Directiva 2008/105/CE, de 16 de diciembre de 2008, el instrumento para determinar las normas de calidad ambiental (NCA) para las sustancias prioritarias en las aguas superficiales. Esa disposición establece la obligación de intervención de los Estados miembros para el control de la calidad química de las aguas. La contaminación química representa una amenaza para el medio acuático con efectos para los organismos acuáticos así como para la salud humana. Las normas de calidad ambiental establecen las concentraciones máximas admisibles de contaminantes medidos a las masas de agua o, en su



caso, a la biota o a los sedimentos. En todo caso fija la obligación del análisis de la tendencia a largo plazo en el sedimento y en la biota respecto a las concentraciones de sustancias prioritarias propensas a la acumulación.

Estas son en definitiva las normas básicas de calidad que deben ser aplicadas por la administración competente en las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable desde la fecha de incorporación de la Directiva 2008/105/CE al ordenamiento español y, en todo caso, desde la entrada en vigor del Real Decreto 60/2011 que sirvió de trasposición de esta norma comunitaria.

En el caso de las zonas protegidas, como son estas masas de aguas para abastecimiento, los objetivos medioambientales deben recogerse en los correspondientes planes hidrológicos, dentro del plazo previsto y a más tardar diciembre de 2015, junto con una estrategia para la eliminación de la contaminación.

Es por ello por lo que, como hemos expuesto anteriormente, el control sanitario de estas aguas denominadas prepotables debe realizarse conforme a la actual normativa medioambiental que regula las NCA en relación con las sustancias prioritarias contaminantes, más exigentes que los valores paramétricos exigibles a las aguas de consumo humano para algunas sustancias contaminantes como son los plaguicidas.

Esta exigencia ambiental trae causa en una necesaria protección integral del medio natural frente a aquellos contaminantes más tóxicos, persistentes y bioacumulativos. Por un lado, una estrategia preventiva contra el vertido en las aguas evita impactos significativos y riesgos para el medio ambiente, como es el caso de fijar medidas para la protección de la comunidad pelágica. Por otro lado, la exigencia de esta normativa ambiental también tiene una incidencia sobre la

prevención de los riesgos para la salud humana y en evitación del deterioro de la calidad de esas masas de agua, con objeto de reducir el nivel del tratamiento de purificación necesario para la producción de agua potable.

En conclusión, las NCA, la estrategia para la reducción de la contaminación y los valores paramétricos de concentración media o máxima anual para las sustancias prioritarias, que incluye la Directiva 2008/105/CE, resultan aplicables a todas las masas de agua destinadas a la producción de agua potable desde el 13 de julio de 2010.

- 8. Efectos del incumplimiento de las NCA para la calificación de aguas destinadas a la producción de agua potable.** El control y prevención de las sustancias prioritarias debe implicar una serie de obligaciones para las administraciones públicas. Por un lado, implica una obligación de planificación y de programación, conforme a las previsiones del artículo 35 del RD 907/2007, que deben incorporarse mediante los correspondientes planes hidrológicos. El plan hidrológico recogerá los programas de acción que, entre otras cuestiones, incorporen medidas para cumplir con los objetivos medioambientales y medidas para eliminar la contaminación de las aguas superficiales por las sustancias peligrosas prioritarias tanto por vertidos ocasionales, pérdidas por fuentes difusas o por episodios de contaminación accidental.

En el caso de las fuentes difusas que pueden generar contaminación de las aguas la normativa de aguas prevé adoptar un plan de acción⁴ para la vigilancia y el control de la entrada de contaminantes. Ese plan requiere una serie de medidas -de forma coordinada por las administraciones competentes- para identificar el origen de la contaminación, evitar o controlar su entrada en la masa de agua e intervenir sobre las fuentes de contaminación adecuadas para la

4

consecución de los objetivos de calidad ambiental de las aguas, incluyendo para ello las mejores prácticas ambientales.

Por otro lado, se plantea cuales deben ser los efectos del incumplimiento de las NCA para la calificación de aguas destinadas a la producción de agua potable. La Orden de 11 de mayo de 1988 sobre características básicas de calidad que deben ser mantenidas en las corrientes de agua superficiales cuando sean destinadas a la producción de agua potable señala que: *“Las aguas superficiales que posean características físicas, químicas y microbiológicas inferiores a los valores límite obligatorios correspondientes al tratamiento mas completo no podrán utilizarse para la producción de agua potable. En todo caso, excepcionalmente será posible su uso si se emplea un tratamiento apropiado y así se comunica a la Comisión Europea.*

En definitiva, la aplicación de los criterios medioambientales a las aguas de captación de aguas prepotables, que recoge la vigente normativa, implica que las administraciones competentes deben intervenir en su vigilancia sanitaria. Para ello, en el caso de incumplimiento de la NCA, estas aguas no podrán utilizarse para la producción de agua potable salvo que excepcionalmente se apruebe un tratamiento adecuado para evitar la incorporación de la sustancia contaminante.

9. **Órgano competente para la vigilancia sanitaria de las aguas destinadas a la producción de agua potable.** El actual ordenamiento jurídico conforme a las reglas de distribución competencial considera que el régimen de control de las aguas potables y el de las “prepotables”, dentro de las aguas superficiales que discurren por su territorio, corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco, con base al título competencial de vigilancia sanitaria que recoge el artículo 18.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

La sentencia del Tribunal Constitucional 208/1991, de 31 de octubre, considera que *“la diferencia entre aguas potables y “prepotables” no afecta a su destino ultimo, que es, predominantemente, el consumo humano, ni disminuye la finalidad sanitaria de los controles que, sobre ambos tipos de aguas, se efectúan”*.

Así las cosas, conforme recoge el Decreto 178/2002, de 16 de julio, es el Departamento de Salud del Gobierno Vasco la autoridad competente para establecer las masas de agua que pueden destinarse a la producción de agua potable. Para ello debe intervenir, junto con el resto de agentes intervinientes en el control de la calidad de las aguas, conforme a la normativa sanitaria y medioambiental que recoge el mencionado artículo 7 de la DMA.

10. Las normas de calidad ambiental y el contaminante orgánico persistente

HCH. El lindano es un producto orgánico químico que contiene el isómero ganma HCH. Este compuesto químico fue producido y utilizado como pesticida durante la segunda mitad del siglo XX. En los últimos años, debido a los estudios sobre los graves efectos para la salud de las personas y para el medio ambiente, se han impuesto una serie de limitaciones y restricciones.

En un primer momento la normativa comunitaria incluyó los límites para estos compuestos de concentración anual. Así, la Directiva 84/491/CEE del Consejo, de 9 de octubre de 1984, fijaba los objetivos y valores límite para los vertidos de hexaclorociclohexano (HCH). Por su parte, la Organización Mundial de la Salud establece en su guía para la calidad del agua potable un valor de referencia de 2000 ng/l.

Con posterioridad, el Reglamento 850/2004 del Parlamento y Consejo Europeo, sobre contaminantes orgánicos persistentes, ha propuesto la prohibición de su

producción y uso del HCH. Ese reglamento comunitario ha incorporado al acervo comunitario el Convenio de Estocolmo, donde el lindano ha sido incluido como contaminante orgánico persistente por sus efectos tóxicos, resistentes a la degradación y bioacumulativo.

Es importante señalar que dentro de las políticas comunitarias de la calidad medio ambiental de las aguas, la Directiva 2008/105/CE, ha incorporado el HCH como sustancia peligrosa prioritaria. Ello supone que los Estados miembros de la Unión Europea deben poner los medios para interrumpir y suprimir su vertido y, como objetivo último, lograr su eliminación en todas las aguas comunitarias.

En el caso de las normas de calidad ambiental para sustancias peligrosas prioritarias el anexo I ha incluido al pesticida HCH. Esta norma fija una concentración máxima admisible de 40 ng/l para las aguas superficiales y ha fijado una medida anual de 20 ng/l. Este parámetro se aplica a la concentración total de todos los isómeros del HCH. Por otro lado esta NCA debe incorporarse a los correspondientes planes hidrológicos desde la entrada en vigor de esta Directiva.

- 11. El incidente de contaminación en el pantano de Oiola.** Como ha quedado expuesto en los antecedentes la red de vigilancia del Departamento de Sanidad detectó en julio de 2008 un episodio de contaminación de las aguas de consumo en la estación de tratamiento de Basatxu. La sustancia contaminante detectada fueron diversos isómeros del pesticida HCH. Los valores máximos detectados en el 2008 para la suma de isómeros alcanzaron los 491 ng/l y supusieron una media de 141 ng/l. Estos resultados excedían de las previsiones del RD 140/2003, de 7 de julio, para la calidad sanitaria de las aguas de consumo humano. Por ello el Departamento de Sanidad decretó la suspensión del uso del pantano para el abastecimiento de la población de Barakaldo. El cierre del pantano se ha mantenido por la administración sanitaria hasta abril de 2013 (excepto en los dos breves periodos autorizados en 2011 y 2012).

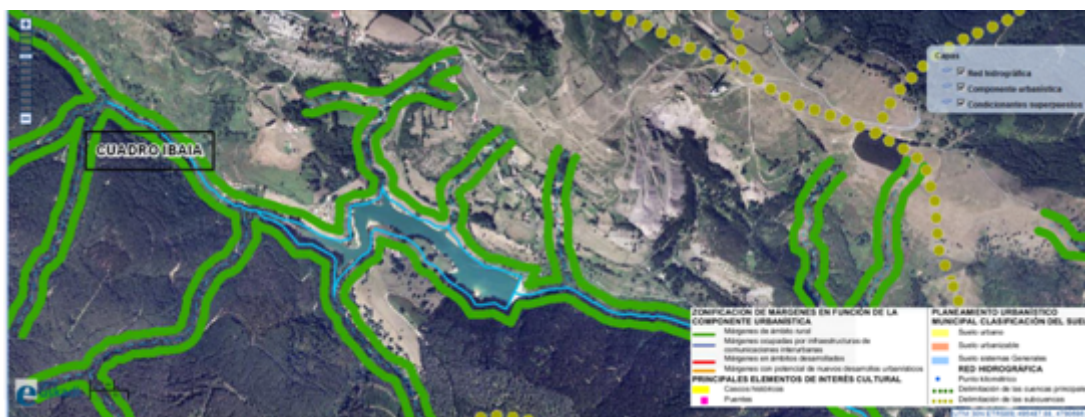
Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: (+34) 945 135 118 Faxa: (+34) 945 135 102



Los valores de HCH en el embalse, si bien han disminuido respecto a esos datos del 2008, han reflejado concentraciones máximos de 33 ng/l en 2009, 56 ng/l en 2010, 25 ng/l en 2011 y 57 ng/l en 2012.

El plan de vigilancia de las aguas del pantano incluye otro punto que vierte al pantano de Oiola, la escorrentía Ángela (OIO ESC 1). En ese punto los valores detectados han alcanzado un máximo de 343 ng/l en 2011, 26 ng/l en 2012 y 30 ng/l en 2013.

Hay que precisar que el ámbito de control y vigilancia debe incluir e incorporar todo el entorno del pantano de Oiola. La normativa de aguas exige la delimitación del perímetro de las zonas protegidas como es el caso de las destinadas a la captación de agua potable. El Plan Territorial Sectorial de ordenación de márgenes de los ríos y arroyos de la CAPV define un área perimetral de protección de 200 metros de ancho desde la línea correspondiente al máximo nivel normal de embalse, aguas arriba de la presa y dentro de su cuenca afluente.



En esos términos el control y vigilancia de la calidad de las aguas del pantano debe abarcar todo su perímetro. Por ello el punto de control definido por escorrentía Ángela OIO-ESC 1 debe considerarse incluido dentro de las exigencias de la zona de protección del embalse a los efectos de cumplir con las exigencias medioambientales derivadas de las NCA y del plan de acción para eliminar esta aportación por arrastre.

Como hemos expuesto anteriormente, es la administración sanitaria el órgano competente para aplicar las normas sanitarias exigibles para el control de las aguas potables y, como en este caso, de las prepotables. La normativa para el control ambiental de las aguas prepotables ha sufrido una evolución desde la entrada en vigor del artículo 7. 2 de la Directiva Marco del Agua y la Directiva 2008/105/CE relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de las aguas superficiales. En todo caso los valores fijados para la calidad ambiental de las aguas destinadas a la producción de agua potable, resultan de referencia desde la entrada en vigor del RD 60/2011.

Conforme a los datos facilitados las concentraciones máximas anuales de HCH en el perímetro del pantano de Oiola (OIO-EMB y OIO-ESC1) han superado la concentración máxima anual de 40 ng/l en las campañas de 2011 y de 2012. Por ello habría que considerar que en esos periodos no se ha alcanzado el buen estado químico de esa masa de agua⁵.

En el caso del último incidente 2013-2014, objeto de la presente reclamación, donde se han detectado niveles de HCH en Oiola (OIO-ESC 1), las concentraciones en 2013 han llegado a 30 ng/l y en 2014 a 26 ng/l por lo que habría que considerar que, a la vista de esos datos aportados, se habría alcanzado el buen estado químico en esta masa de agua.

- 12. El protocolo de vigilancia sanitaria y las medidas para intervenir ante este incidente por contaminación de HCH en el entorno del pantano.** En todo caso hay que precisar que la detección de esta sustancia peligrosa y prioritaria, y su carácter bioacumulativo, conlleva la obligación de establecer por la administración competente en materia de aguas, un plan de medidas de vigilancia y control para seguir su tendencia a largo plazo en sedimento y biota.

Ello no obsta para que, en ejercicio de sus competencias de vigilancia sanitaria, la administración vasca pueda fijar normas de control más proteccionistas para la salud humana.

En este caso, la administración sanitaria, tras detectar en julio de 2008 HCH en el agua procedente del embalse de Oiola, promovió la creación de una comisión entre las administraciones implicadas para la gestión de este foco de

5

contaminación. Su objetivo ha sido el seguimiento de las concentraciones de HCH en el embalse y en la escorrentía del manantial y la aprobación de un protocolo de actuación en caso de sobrepasar los límites de HCH que ha supuesto el cierre del pantano en varias ocasiones.

Esta comisión, presidida por la administración sanitaria, ha establecido un protocolo de vigilancia y control para el uso de este pantano como abastecimiento de la población. Ese protocolo –en el último procedimiento aprobado en 2013– ha establecido realizar un muestreo semanal para la determinación de isómeros de HCH en el embalse y ha establecido un valor límite de concentración de HCH (20 ng/l de cada isómero) para autorizar la conexión del pantano a la red de abastecimiento. Junto con las administraciones concernidas la plataforma ecologista ha sido incluida en la comisión y ha formado parte en la última sesión.

Este protocolo desde su aplicación ha servido para evitar la conexión del pantano a la red de abastecimiento cuando las aportaciones de HCH al pantano excedían de los valores límites fijados. Por otro lado, la administración sanitaria ha comprobado el cumplimiento de los parámetros recogidos en los criterios sanitarios para considerar apta para el consumo humano el agua de consumo.

Hay que mencionar que los valores máximos fijados en el protocolo (20 ng/l de cada isómero individual) son distintos de las NCA recogidas en la normativa medioambiental de las aguas superficiales (40 ng/l de la suma de todos los isómeros de HCH). Ello no obsta para que en la medida que resulta una medida más garantista se aplique en lugar de las NCA.

Sobre el origen del foco de contaminación URA ha encargado dos informes a la UPV/EHU para determinar su procedencia y su vinculación con el incremento de

lluvias. No ha sido posible determinar el origen de este foco o focos de HCH que estaría depositado por algún vertido ilegal en el entorno del pantano. Esos depósitos de HCH han sido arrastrados por las escorrentías que, a través de manantiales y surgencias vierten en al arroyo La Gorriga, que a su vez aporta agua al pantano de Oiola.

Las medidas tomadas por la Comisión han consistido en vigilar los niveles de HCH, niveles que con el paso del tiempo se han reducido hasta niveles que hacen deducir a URA el agotamiento del foco de detección. En todo caso, a pesar de haber transcurrido más de cinco años, continúa siendo detectada la presencia puntual del contaminante HCH y sigue aportándose al agua del pantano de Oiola.

En ese contexto la Agencia Vasca del Agua nos informa que va a continuar con las labores de vigilancia y control del HCH en el sedimento en la primavera del 2014

En vista de los datos obrantes en la queja y en la información remitida por las administraciones concernidas y de las anteriores consideraciones, realizamos las siguientes conclusiones finales y recomendaciones:

Conclusiones

Calidad sanitaria de las agua de consumo de Oiola. Salvo el momento puntual en el que fue detectado el primer episodio de contaminación de HCH, durante julio de 2008, el agua proveniente del pantano de Oiola para el consumo de la población de Barakaldo ha tenido la consideración de agua salubre y apta para el consumo.

Calidad medioambiental de las aguas de captación de aguas de consumo de Oiola. Conforme a los datos facilitados las concentraciones máximas anuales de HCH en el perímetro del pantano de Oiola (OIO-EMB y OIO-ESC1) han superado la concentración máxima anual de 40 ng/l en las campañas de 2011 y de 2012. Por ello habría que considerar que durante esos periodos no se ha alcanzado el buen estado químico de esa masa de agua.

Ello conllevaría la necesidad de establecer un plan de acción para la detección del foco de contaminación y un programa para la prevención y eliminación del vertido de HCH al pantano de Oiola en los términos de la legislación comunitaria.

En este caso, este plan de acción ha sido propiciado por la Comisión de seguimiento de la contaminación en el pantano de Oiola. En esa comisión se han tomado decisiones para la vigilancia de la calidad del agua y medidas para prevenir la contaminación de las aguas como es el caso de la aprobación de un procedimiento de actuación para suspender el uso del pantano si se detectaba la presencia de isómeros de HCH por debajo de 20ng/l.

Sin embargo ese plan no ha posibilitado la detección del foco de contaminación de HCH que, a pesar de su progresivo agotamiento, ha continuado aportando HCH al pantano hasta la actualidad. Tampoco el plan ha adoptado ninguna medida concreta para suprimir la entrada de HCH en el pantano o interrumpir su

aportación mediante las mejores prácticas ambientales para el tratamiento o depuración de las aguas.

En todo caso, el transcurso del tiempo ha reducido las aportaciones de HCH al pantano hasta alcanzar en las campañas de 2013 y 2014 niveles por debajo de las NCA aun cuando hasta fechas recientes han continuado detectándose niveles residuales de HCH en el perímetro del pantano incluso por encima del nivel de 20 ng/l que fija el protocolo.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente sugerencia dirigida a los Departamentos de Salud y a la Agencia Vasca del Agua del Gobierno Vasco

SUGERENCIA

- Que las administraciones vascas competentes en el control medio ambiental y la vigilancia sanitaria de las aguas continentales promuevan un correcto desarrollo legal ante la administración estatal competente, que transponga y regule de forma adecuada las exigencias que recoge el artículo 7.2 de la Directiva Marco del Agua. Asimismo, la administración hidráulica deberían incluir dentro del ámbito de sus competencias estos criterios en los planes hidrológicos en los que intervenga.
- Dentro del ámbito de sus competencias las administraciones vascas deben fijar un procedimiento para garantizar que las masas de agua de la comunidad

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: (+34) 945 135 118 Faxe: (+34) 945 135 102

autónoma destinadas a la producción de agua potable cumplan con los requisitos sanitarios y medio ambientales con carácter previo a su consideración de agua apta para la captación de agua potable.

Ese procedimiento debe incluir un plan de acción para el caso de que, de forma sobrevenida, estas masas de agua de captación no cumplan con la calificación de buen estado químico o detecten sustancias peligrosas prioritarias. Las decisiones de ese plan de acción deberán ser públicas y deberán tomarse de forma coordinada entre las administraciones competentes y previa participación de las personas y asociaciones interesadas.

Ese plan deberá identificar el foco de contaminación y aplicar medidas de acción concretas para interrumpir y suprimir la contaminación química derivada de vertidos de sustancias peligrosas prioritarias. El plan deberá continuar con las medidas concretas para suprimir su entrada en el pantano o interrumpir su aportación mediante las mejores prácticas ambientales para su tratamiento o depuración de las aguas.

- En ese contexto, la comisión para la vigilancia y control de las aguas del pantano de Oiola debe continuar en funcionamiento y convocar sesiones periódicas hasta que la contaminación de HCH desaparezca a largo plazo en todo el entorno del pantano de Oiola en su agua, sedimento o biota.

En el caso de que persistan las aportaciones de HCH al pantano, aun dentro de las NCA, la comisión de Oiola deberá continuar con las medidas para interrumpir, o suprimir gradualmente, los focos de contaminación que introducen en el agua estas sustancias peligrosas prioritarias. En caso de no poder identificar el foco de origen, y continúe la aportación de HCH a las aguas del pantano de Oiola, la

comisión deberá promover las eventuales prácticas ambientales posibles para el tratamiento o depuración de las aguas.

En especial, la comisión debería constituirse para analizar los datos de contaminación residual de HCH que aun persisten en alguno de los puntos de muestreo del entorno del pantano –incluido el punto de muestreo OIO ESC 1- y valorar cuáles son las medidas de acción a adoptar.

- Asimismo, como hemos señalado en anteriores resoluciones, las administraciones públicas deben continuar propiciando mecanismos de participación y sistemas de información en relación con la gestión de la calidad de las aguas de consumo. Estos foros y reuniones que se han venido celebrando son una buena práctica administrativa para mantener un constante acceso a toda la información disponible y establecer cauces de comunicación y de confianza mutua entre las distintas partes. Asimismo en materias técnicas la administración tiene que hacer un esfuerzo para facilitar la comprensión de la información que debe ser clara, sencilla y comprensible, así como poner medios técnicos necesarios para favorecer una participación real y efectiva.